



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.12.2014  
C(2014) 9316 final

### VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour information.

**Objet: Aide d'État SA.38566 (2014/N) – France**  
**Aide fiscale à l'investissement outre-mer (logement social)**

Monsieur le Ministre,

#### **1. PROCEDURE**

- (1) Par courrier électronique du 7 juillet 2014, enregistré par la Commission le même jour, les autorités françaises ont notifié le régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer spécifique au logement social.
- (2) Suite à la demande d'information envoyée par la Commission le 31 juillet 2014, les autorités françaises ont communiqué des informations supplémentaires par courrier du 8 août 2014. Une deuxième demande d'information a été envoyée le 11 août 2014 à laquelle les autorités françaises ont répondu le 17 septembre 2014. Le 4 novembre 2014, une réunion a eu lieu entre les services de la Commission et les autorités françaises. La Commission a envoyé une dernière demande d'information le 20 novembre 2014, à laquelle les autorités françaises ont répondu le 25, le 27 et le 28 novembre 2014.

#### **2. DESCRIPTION DU REGIME**

- (3) Le régime notifié a comme objectif la promotion des investissements dans le secteur du logement social dans les Départements d'outre-mer (ci-après: DOM), notamment:

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS  
Ministre des Affaires étrangères  
37, Quai d'Orsay  
F - 75351 – PARIS

Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, et le département de Mayotte ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint Martin<sup>1</sup>.

- (4) Le régime d'aide fiscale inclut deux types de mesures, la mesure dite "défiscalisation" et la mesure de "crédit d'impôt".

## 2.1. La mesure de défiscalisation

- (5) La mesure de "défiscalisation" consiste en une réduction d'impôt sur le revenu<sup>2</sup> ou sur les sociétés<sup>3</sup> en faveur des personnes physiques ou morales qui sont redevables de l'impôt sur le revenu ou soumises à l'impôt sur les sociétés (ci-après: les investisseurs) et qui apportent des capitaux aux fins de l'acquisition ou de la construction de logements neufs ou de réhabilitation de logements achevés depuis plus de 20 ans dans les DOM. La réduction d'impôt correspond à 50% du coût de revient<sup>4</sup> du projet concerné. Au moins 70%<sup>5</sup> de cet avantage fiscal est rétrocédé, en forme de prix de loyer diminué et/ou de prix de cession diminué, aux organismes de logement social dans les DOMs qui exploitent les projets concernés.
- (6) Selon les informations fournies par les autorités françaises, une société ou organisme de logement social choisit à travers une procédure de mise en concurrence un cabinet de défiscalisation qui se charge du montage financier de l'investissement et qui crée une société *ad hoc* (appelée aussi "société de portage") qui se charge du projet. Cette société *ad hoc* rassemble tous les fonds nécessaires (financement par les investisseurs, subventions, prêts, etc.) pour le projet de logement social et procède à l'acquisition ou la construction du projet.
- (7) Les investisseurs apportent leurs capitaux à fonds perdus dans la société *ad hoc*, et paient les frais de gestion de l'opération les concernant, en échange des parts de la société<sup>6</sup> et de la réduction fiscale dont ils vont bénéficier. Le montage peut aussi se réaliser aux moyens de souscriptions de capital que les investisseurs souscrivent à une société ou organisme de logement social qui réalise le projet. Le montant de ces apports correspond au montant de l'avantage fiscal qui doit être rétrocédé aux organismes de logement social. La société *ad hoc* rassemble aussi des fonds provenant de la Ligne Budgétaire Unique (ci-après "LBU") et le cas échéant d'autres autorités publiques et contracte des prêts avec des banques pour le reste du financement nécessaire au projet.
- (8) Une fois le projet de logement social acquis ou achevé, la société *ad hoc* le loue pour cinq ans à la société ou l'organisme de logement social concerné à un prix qui correspond aux échéances du prêt qui a financé le projet. La société ou l'organisme de logement social à son tour le sous-loue pendant la même période, à titre d'habitation principale à des

---

<sup>1</sup> La mesure notifiée s'applique également dans les territoires suivants qui ne font pas partie de l'Union: Saint Pierre et Miquelon, Polynésie française, Nouvelle Calédonie et les îles Wallis et Futuna.

<sup>2</sup> Prévue dans l'article 199 *undecies* C du CGI.

<sup>3</sup> Prévue dans l'article 217 *undecies* du CGI.

<sup>4</sup> Déduction faite des subventions ayant déjà financé le projet et de certains frais, dans la limite d'un montant exprimé par mètre carré de surface habitable (définie au 5 de l'article 199 *undecies* A du CGI).

<sup>5</sup> Il s'agit d'un taux minimal de rétrocession. Les autorités françaises ont indiqué qu'en général, les monteurs fiscaux proposent des montages avec des taux de rétrocession plus élevés, allant jusqu'à une moyenne de 77%, afin de remporter les appels d'offres lancés par les organismes de logements sociaux.

<sup>6</sup> Ces parts n'apportent aucun droit de contrôle, distribution ou remboursement, et seront cédées pour un prix symbolique à la fin de l'opération.

personnes physiques répondant à des critères de ressources définis<sup>7</sup> sous respect de certaines conditions. A la fin de la période de cinq ans, l'organisme de logement social acquiert soit le projet en question, soit les parts de la société qui appartiennent aux investisseurs du projet, à un prix qui correspond soit aux échéances du prêt restant dues ou à un prix symbolique de un euro, si le prêt est déjà remboursé en totalité. Ensuite la société *ad hoc* est dissoute.

- (9) Lorsque l'investissement requiert la forme de la construction d'un immeuble ou de l'acquisition d'un immeuble à construire, la réduction d'impôt ne s'applique que si la société qui réalise l'investissement s'engage à achever les fondations de l'immeuble dans les deux ans qui suivent la clôture de la souscription et à achever l'immeuble dans les deux ans qui suivent la date d'achèvement des fondations.
- (10) La réduction d'impôt est accordée au titre de l'année d'achèvement du projet ou de son acquisition, ou d'achèvement des travaux de réhabilitation en cas d'acquisition de logements achevés depuis plus de 20 ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation, ou de la souscription des parts ou actions en cas de souscription des parts ou actions de la société réalisant l'investissement elle-même.
- (11) L'investissement peut être réalisé directement par le contribuable, soit dans le cadre d'une société soumise au régime des sociétés de personnes défini à l'article 8 du CGI ou d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés. Dans ce dernier cas, la réduction d'impôt est attribuée aux associés personnes physiques de la société qui réalise l'investissement, en proportion de leurs droits dans ladite société. La réduction d'impôt est imputable sur l'impôt sur le revenu des contribuables étant des personnes physiques, dans les limites résultant des plafonnements prévus aux articles 199 *undecies* D et 200-0 A du CGI. Les autorités françaises ont confirmé que le montant total des avantages fiscaux dont bénéficie un contribuable personne physique au cours d'une année, incluant les avantages fiscaux liés aux investissements outre-mer, ne peut procurer une réduction de l'impôt dû supérieure à un montant forfaitaire de 18 000 euros.
- (12) Pour ce qui concerne les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés, la part de l'aide non rétrocédée à l'entreprise exploitante ultra-marine dans le cadre de schémas indirects prévus en application de l'article 217 *undecies* du CGI est, de fait, plafonnée. Les autorités françaises indiquent que par exemple pour un taux de rétrocession de 77% du montant de l'aide (la moyenne appliquée actuellement), avec un taux d'impôt sur les sociétés de 34,43%, le pourcentage de cette part d'aide ne dépasse pas (avant les frais éventuels des intermédiaires qui viennent alors en déduction de cette part non rétrocédée) par projet et par investisseur, environ 8% (34,43% x 23%).
- (13) Les autorités françaises s'engagent par ailleurs à réaliser une évaluation du régime notifié, en particulier concernant le montant de l'aide bénéficiant aux investisseurs personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés afin de vérifier la proportionnalité de cet avantage accordé aux investisseurs, ainsi que du processus de mise en concurrence des cabinets de défiscalisation. Les autorités françaises s'engagent à communiquer les résultats de cette évaluation à la Commission avant la fin de l'année 2017.
- (14) Lorsque le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû, le solde peut être reporté sur l'impôt sur le revenu des cinq années suivantes.

---

<sup>7</sup> Comme défini dans l'article 46 AG *sexdecies* du CGI.

- (15) En cas de non-respect d'une des conditions du régime, la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise.
- (16) Les autorités françaises ont indiqué que la partie du régime correspondant à l'avantage fiscal qui est rétrocédé aux sociétés et organismes de logement social sera mise en place en conformité avec la Décision SIEG<sup>8</sup>. Par conséquent, cette partie du régime a été retirée de la notification.

## **2.2. La mesure de crédit d'impôt**

- (17) La mesure de crédit d'impôt bénéficie directement aux sociétés et organismes de logement social qui réalisent des investissements consistant en l'acquisition ou la construction de logements neufs ou en la réhabilitation de logements achevés depuis plus de 20 ans dans les DOM. Elle est également accordée aux organismes de logement social auxquels des logements sont mis à disposition dans le cadre d'un contrat de crédit-bail. Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40% et son assiette est identique à celle définie pour la défiscalisation.
- (18) Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par les sociétés ou organismes de logement social au titre de l'année d'acquisition de l'immeuble. En cas de construction de l'immeuble, il est accordé selon un rythme échelonné (50% au titre de l'année d'achèvement des fondations, 25% au titre de l'année de la mise hors d'eau, 25% au titre de l'année de livraison de l'immeuble). En cas de réhabilitation d'un immeuble, il est accordé au titre de l'année de l'achèvement des travaux. Lorsque le projet est mis à la disposition de l'organisme de logement social dans le cadre d'un contrat de crédit-bail, il est accordé au titre de l'année au cours de laquelle le bien est mis à la disposition du crédit-preneur. Lorsque le montant du crédit d'impôt excède celui de l'impôt dû, l'excédent est restitué.
- (19) Les conditions concernant la location des logements et les règles de reprise de la défiscalisation sont aussi applicables en matière de crédit d'impôt.
- (20) Vu que cette mesure bénéficie directement aux sociétés et organismes de logement social sans la présence d'investisseurs externes et de société intermédiaire, les autorités françaises se sont engagées à la mettre en place en conformité avec la Décision SIEG et elles l'ont retirée de la notification.

## **2.3. Autres caractéristiques du régime notifié**

- (21) Les autorités françaises ont indiqué que la base légale du régime est la suivante:
- Article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI) modifié par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014; article 46 AG *sexdecies* de l'annexe III au CGI; article 18 *quater* de l'annexe IV au CGI (*mesure dite "défiscalisation"*).
  - Article 244 *quater* X du CGI créé par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014; décrets, arrêtés et Bulletins officiels des finances publiques en cours de rédaction (dispositions applicables à compter du 1er juillet 2014 sous réserve de l'approuvé communautaire); article 199 *ter* U créé par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014; article

---

<sup>8</sup> Décision de la Commission du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

220 Z *quinquies* du CGI (créé par l'article 21 de la loi n° 2013- 1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) (*mesure dite "crédit d'impôt"*).

- (22) Les autorités françaises ont indiqué que lorsque le montant par programme des investissements est supérieur à deux millions d'euros ainsi que lorsque l'investissement est effectué via une société soumise à l'impôt sur les sociétés, le recours à la procédure de l'agrément<sup>9</sup> préalable du ministre chargé du budget est indispensable. En l'absence d'un plan de financement équilibré et justifié, l'administration ne délivre pas l'agrément nécessaire au bénéfice de l'aide fiscale.
- (23) Les dossiers sans agrément, bien que ne faisant pas l'objet d'une instruction au titre de l'aide fiscale, font l'objet d'une instruction obligatoire au titre de l'aide budgétaire (subvention) accordée pour la construction de logements sociaux neufs. Cette instruction demeure obligatoire, notamment pour obtenir le prêt de la caisse des dépôts et consignations. Dans le cadre de cette instruction, les services déconcentrés de l'État (DEAL) chiffrant le niveau d'aide publique nécessaire pour l'équilibre de l'opération. En outre, les personnes qui réalisent des investissements bénéficiant de l'aide fiscale doivent déclarer à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements. Cette déclaration est obligatoire quel que soit le montant de l'investissement et la nécessité ou non d'obtenir un agrément.
- (24) L'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 217 *duodecies*, 244 *quater* W ou 244 *quater* X du CGI ne peut être exercée que par les entreprises inscrites sur un registre tenu par le représentant de l'Etat dans le département ou la collectivité dans lequel ces entreprises ont leur siège social (article 242 *septies* du CGI). Lorsque le montant de l'investissement dépasse le seuil au-delà duquel l'avantage fiscal est conditionné à l'agrément préalable du ministre chargé du budget, et qu'il est exploité par une société dont plus de 50% du capital sont détenus par une ou plusieurs personnes publiques, l'intervention éventuelle de ces entreprises est subordonnée à leur mise en concurrence<sup>10</sup>. Les autorités françaises observent que les organismes de logement social étant détenus à plus de 50% par des personnes publiques, tous les investissements supérieurs à deux millions d'euros sont systématiquement soumis à cette procédure. Cette mise en concurrence conditionne le bénéfice de l'avantage en impôt.
- (25) Les autorités françaises ont confirmé qu'il n'est pas possible de cumuler plusieurs dispositifs d'aides au titre du même programme d'investissement. Les sociétés ou organismes de logement social doivent opter pour une des deux mesures au plus tard l'année précédant l'achèvement des fondations.
- (26) Les autorités françaises ont aussi soumis un plan d'évaluation du régime pour la période 2015-2017. Cette évaluation concernera tout le régime et sera entreprise par un prestataire externe et piloté par la Direction Générale des outre-mer. Elle aura pour objectif l'analyse

---

<sup>9</sup> Selon les autorités françaises, en pratique les dossiers sans agrément représentent en valeur moins de 10% des sommes investies.

<sup>10</sup> Les autorités françaises ont indiqué que chaque fois que les éléments produits n'ont pas permis de lever le risque d'absence de mise en concurrence, les demandes correspondantes ont été exclues du bénéfice de l'aide sollicitée. A ce titre, au cours de l'année 2014, le bureau des agréments a exclu 13 dossiers du bénéfice de l'aide fiscale. Les autorités françaises ont observé par ailleurs que cette disposition prise par les autorités françaises afin d'accroître la transparence dans l'attribution de ces marchés demeure sans incidence sur le montant de l'aide, les frais de montage de l'opération de financement étant exclus de la base éligible à l'aide fiscale.

des effets du dispositif notamment en ce qui concerne l'introduction de la mesure de crédit d'impôt, la recherche des explications aux résultats d'une étude quantitative, afin de détecter l'impact du dispositif à l'évolution de la construction de logements sociaux outre-mer, ainsi que la réalisation d'une projection de son impact pour l'avenir ainsi que de ses coûts.

- (27) Les autorités françaises ont indiqué que le respect des conditions d'application de la décision SIEG par les opérateurs fera l'objet d'un contrôle *ex ante* par les services de l'État, notamment par l'administration fiscale dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément et à l'occasion de contrôles *ex post* tels que prévus à l'article 6 de la décision SIEG.
- (28) Le budget annuel du régime est estimé à 300 millions d'euros.
- (29) Le régime d'aides notifié est applicable aux investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2017.

### **3. APPRECIATION DU REGIME**

- (30) Le régime initialement notifié incluait la mesure de défiscalisation et celle de crédit d'impôt. Les autorités françaises se sont engagées à mettre en place la mesure du crédit d'impôt ainsi que la partie de la défiscalisation qui procure un avantage aux sociétés et organismes de logement social en conformité avec la Décision SIEG. Par conséquent la mesure de crédit d'impôt, ainsi que l'aide résultant de l'application de la défiscalisation au niveau des organismes et sociétés de logement social ne font pas partie de la notification du régime.
- (31) Par conséquent, la Commission limitera son appréciation à la partie du régime qui procure un avantage aux autres parties prenantes du montage financier décrit ci-dessus, en particulier les investisseurs de premier niveau qui apportent des fonds aux fins des investissements au logement social dans les DOM et des cabinets de défiscalisation qui y participent, ainsi que de la société *ad hoc* qui se charge du projet de logement social.

#### **3.1. Existence d'une aide d'État**

- (32) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

##### ***Concernant les investisseurs privés***

- (33) Dans la mesure où les investisseurs sont des personnes physiques qui n'exercent pas une activité économique (et donc ne sont pas des entreprises), les avantages fiscaux dont ils bénéficient dans le cadre des mesures fiscales pour l'investissement outre-mer dans des logements sociaux ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (34) Pour les personnes morales exerçant une activité économique la réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés constitue un transfert de ressources d'État dans la mesure où l'État français renonce à des recettes qui lui auraient normalement été versées si l'impôt normalement dû était versé par les investisseurs. Selon la jurisprudence constante, le

renoncement à des recettes qui auraient normalement été versées à l'État constitue un transfert de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Il en va de même pour les personnes physiques qui exercent une activité économique.<sup>11</sup>

- (35) Dans la mesure où la réduction d'impôt ne s'applique qu'aux contribuables qui apportent des capitaux à des investissements en logement social dans les DOM, la mesure inclut un avantage sélectif car elle s'applique à des investissements spécifiquement définis.
- (36) Etant donné que la mesure concernée influence le choix des investisseurs contribuables en France métropolitaine entre les différents types d'investissements qu'ils pourraient envisager incluant des investissements dans d'autres États membres, le régime en cause est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres et de fausser la concurrence.
- (37) Par conséquent la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 107, du TFUE.

### ***Concernant les cabinets de défiscalisation***

- (38) La Commission considère que lorsque le gestionnaire de l'intermédiaire financier ou la société de gestion est choisi au moyen d'une procédure de sélection ouverte, transparente, non discriminatoire et objective et que la rémunération du gestionnaire correspond totalement aux niveaux pratiqués sur le marché dans des situations comparables, il est supposé que ce gestionnaire ne reçoit pas d'aides d'État. Vu que dans la plupart des cas (pour tout programme d'investissement supérieur à deux millions d'euros) les cabinets de défiscalisation sont sélectionnés à travers une procédure de mise en concurrence afin de faire le montage financier du projet, et que leur rémunération est celle pratiquée dans le marché en question, il peut être considéré qu'il n'y a pas d'avantage en leur faveur. Ainsi, les cabinets de défiscalisation ne bénéficient d'aucune aide à travers l'opération.

### ***Concernant la société ad hoc***

- (39) La société *ad hoc* qui est créée aux fins du projet, est conçue comme un véhicule financier qui ne sert qu'à assurer l'accomplissement du projet et le transfert total de l'avantage fiscal rétrocédé aux sociétés et organismes de logement social. Vu que le montage financier assure qu'aucun avantage n'est transféré vers cette société, il peut être considéré qu'elle ne bénéficie d'aucune aide à travers toute l'opération.

## **3.2. Compatibilité de l'aide**

- (40) La mesure notifiée vise à promouvoir les investissements dans le secteur du logement social dans les DOM en remédiant à la défaillance du marché domien d'offrir les capitaux nécessaires pour le développement de ce secteur.
- (41) Etant donné que la mesure concernée a *in fine* comme objectif le soutien du logement social, il y a lieu d'examiner si la compatibilité de l'avantage conféré aux investisseurs qui apportent des capitaux pour ces investissements dans les DOM peut être appréciée en tant que compensation de service public sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de la Décision SIEG. Il y a lieu de préciser que ne peuvent bénéficier des compensations de

---

<sup>11</sup> Pourtant, le plafond du bénéfice fiscal pour les personnes physiques exerçant une activité économique est fixé à 18 000 euros par an, ce qui leur permet de se retrouver au-dessous du seuil de 200 000 euros sur une période de trois ans comme prévu par le Règlement *de minimis* (Règlement No 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, JO L 352, du 24.12.2013, p. 1)..

service public, que les entreprises qui sont effectivement chargées d'un SIEG et qui fournissent ce service bien défini aux citoyens. Or les investisseurs qui apportent des capitaux aux fins de la construction des projets de logement social, ne fournissent pas un service aux personnes ayant besoin des services de logement social, mais ils font un investissement dans le but de réduire la taxation qui leur est imposée. Par conséquent, ces investisseurs ne peuvent pas être considérés comme des entreprises chargées d'un SIEG et l'avantage procuré par la réduction d'impôt en question ne peut pas être examiné en tant que compensation de service public sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de la Décision SIEG.

- (42) Etant donné que la mesure concernée a comme objectif d'adresser la défaillance du marché domien de financer des projets de logement social dans ces régions, il y a lieu d'examiner si la mesure en question pourrait être appréciée au regard des Lignes directrices des aides à finalité régionale<sup>12</sup> en tant qu'aide au fonctionnement compensant les surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques. Il y a lieu de préciser que les aides au fonctionnement prévues par ces Lignes directrices visent à compenser les surcoûts de l'exercice d'une activité dans une région ultrapériphérique par rapport en métropole. Or, les bénéficiaires concernés n'ont pas de tels coûts additionnels, car ils n'exercent pas des activités dans les régions ultrapériphériques. Dès lors les Lignes directrices des aides à finalité régionale ne sont pas non plus d'application.
- (43) Vu l'objectif de la mesure et le montage financier concerné, il y a lieu d'examiner si les Lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur de financement des risques<sup>13</sup> sont d'application dans le cas d'espèce. Etant donné que la mesure concernée ne se limite pas aux petites et moyennes entreprises et que le montage concerné ne correspond que partiellement à la structure des mesures de montage qui tombent dans le champ d'application de ces Lignes directrices, celles-ci ne peuvent pas non plus être d'application dans le cas d'espèce.
- (44) En absence de lignes directrices spécifiques qui pourraient être applicables dans le cas d'espèce, il y a lieu d'examiner si la mesure peut être appréciée directement sur la base des exemptions prévues par le Traité. Vu que le montage financier concerné a des caractéristiques similaires à celles des montages de financements à risque et que la mesure vise à compenser le déficit de financement que connaissent en particulier les sociétés et organismes de logement social domiens pour leurs investissements dans des régions ultrapériphériques, la Commission considère que la mesure notifiée devrait être appréciée directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, lettre c, du TFUE en tant qu'une mesure qui facilite l'accès au financement des investissements dans les DOM.
- (45) Pour évaluer si une mesure peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur cette base, la Commission analysera si l'aide est conçue de telle façon que ses effets positifs liés à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun l'emportent sur ses effets négatifs potentiels sur les échanges entre États membres et la concurrence. Dès lors la Commission appréciera si la mesure notifiée remplit les principes communs de compatibilité des mesures d'aides.

### ***3.2.1. Objectif d'intérêt commun poursuivi par la mesure***

- (46) La mesure de défiscalisation a comme objectif le soutien et l'augmentation du nombre des logements sociaux dans les DOM. Les régions outre-mer françaises concentrent plus de

---

<sup>12</sup> JO C du 23.7.2013, p. 1.

<sup>13</sup> JO C du 22.1.2014, p. 4.



deux millions et demi d'habitants sur des territoires souvent exigus et soumis à des risques naturels importants. En 2012, la croissance démographique dans les DOM était quatre fois supérieure à celle de la métropole. Des facteurs tels que les phénomènes de décohérence, la faiblesse des revenus et l'importance du chômage font des DOM des espaces dans lesquels une proportion importante de ménages est éligible au logement social. Selon les autorités françaises, la demande estimée de logements sociaux se situe entre 60 000 et 100 000 logements sur l'ensemble de cinq DOM, tandis qu'actuellement ils sont de moins de 10 000. Selon le rapport du Sénat français d'octobre 2012<sup>14</sup> sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, et une étude entreprise pour ce rapport, les demandes non satisfaites en logements sociaux en outre-mer s'élèvent à 100 000. Les estimations de l'Union Sociale pour l'habitat confirment que ces territoires souffrent d'un tel déficit.

- (47) Afin de procéder à la mise en place du régime pour la période 2015-2017, les autorités françaises ont procédé à une évaluation *ex ante* afin de déterminer les résultats du dispositif, comme celui-ci a été appliqué depuis 2009 et dans le but de déterminer les besoins en logements sociaux et les investissements requis jusqu'en 2017, ainsi que les adaptations éventuelles du régime afin qu'il fonctionne d'une manière plus efficace.
- (48) Concernant la réalisation de l'objectif d'intérêt commun par les cabinets de défiscalisation, nonobstant la conclusion qu'ils ne bénéficient d'aucune aide à travers l'opération, leur stratégie quant au financement et à la réalisation du projet d'investissement est en effet alignée sur les objectifs envisagés par les sociétés et organismes de logement social, dans la mesure où ces cabinets sont choisis à travers une procédure qui détermine les critères sur la base desquels les cabinets de défiscalisation vont être sélectionnés pour la réalisation de l'investissement. Dans le cadre de la procédure de sélection, ces cabinets doivent effectivement démontrer comment la stratégie qu'ils proposent est la plus appropriée pour la réalisation de l'objectif concerné. En même temps, vu que la plupart des investissements en logement social font l'objet d'un agrément par l'administration fiscale, qui examine à son tour le montage financier et les caractéristiques de l'investissement proposé, il peut être considéré que l'Etat français veille à ce que la stratégie d'investissement des cabinets de défiscalisation respecte l'objectif visé.
- (49) Par conséquent, **il peut être considéré que la mesure notifiée contribue à la réalisation d'un objectif commun, c.-à-d. le soutien et l'augmentation du nombre des logements sociaux dans les DOM.**

### ***3.2.2. Nécessité de l'intervention de l'État***

- (50) Les aides d'État ne peuvent être justifiées que si elles visent à remédier à des défaillances du marché spécifiques entravant la réalisation de l'objectif d'intérêt commun déterminé. La mesure d'aide doit cibler une situation où l'aide peut apporter une amélioration significative que le marché est incapable d'apporter lui-même, en corrigeant une défaillance du marché.
- (51) Les outre-mer font face à une multitude de contraintes pour construire des logements: l'éloignement, l'insularité, le climat, la topographie, l'exposition aux risques, la rareté du foncier sont quelques-unes des caractéristiques qui impactent les investissements de logement social en outre-mer. Les contraintes des outre-mer sont expressément reconnues à l'article 349 TFUE. La production de logements en outre-mer est également conditionnée par de fortes tensions foncières. En effet, des contraintes d'ordre structurel et institutionnel rendent difficile la mobilisation du foncier. Les risques sismiques aux Antilles, la présence de nombreux espaces protégés, la compétition entre les différents usages du sol,

---

<sup>14</sup> Rapport d'information du Sénat (No 48) du 16 octobre 2012.

l'importance de l'indivision et l'existence d'une forte propension à la rétention foncière concentrent les zones urbanisables dans des espaces exigus.

- (52) Vu ces contraintes, les sociétés et organismes de logements sociaux ne peuvent pas avoir facilement accès aux financements nécessaires afin de procéder aux investissements nécessaires en logement social. A cause de ces contraintes des investisseurs privés ne seraient pas prêts à financer de tels projets d'investissements sans l'existence d'une contrepartie additionnelle du taux normal de rendement d'un prêt ordinaire.
- (53) La mesure de financement notifiée a été établie sur la base d'une évaluation démontrant l'existence d'un déficit de financement des investissements en logement social des sociétés et organismes de logement social. L'application de la mesure de défiscalisation depuis 2009 et ses résultats positifs démontrent qu'elle est conçue d'une manière à remédier aux défaillances du marché démontrées dans l'évaluation *ex ante* à laquelle ont procédé les autorités françaises aux fins de la continuation de son application pour la période 2015-2017.
- (54) Selon les autorités françaises, de 2009, année à laquelle la défiscalisation en logement social a été mise en place, à 2012, le nombre de logements sociaux dans les DOM a augmenté de 53%<sup>15</sup>, tandis qu'avant la mise en place de la mesure de défiscalisation la construction de logements sociaux était beaucoup plus lente. Sur la même période, le nombre de logements locatifs très sociaux a augmenté de 115%<sup>16</sup>. Ces résultats ont pu être obtenus grâce à différents effets induits par cette forme d'incitation fiscale. La défiscalisation a eu un "effet accélérateur" en permettant une mobilisation rapide des fonds apportés en défiscalisation et en exerçant une pression sur les délais de livraison et donc de mise en chantier, l'avantage fiscal pouvant être remis en cause par l'administration si l'investissement n'est pas réalisé. La défiscalisation a eu aussi un effet de levier de la masse financière apportée par la défiscalisation sur le montant des prêts.
- (55) Par ailleurs, selon les estimations de la Fédération des entreprises publiques locales, chaque logement construit ou réhabilité permet la création ou le maintien d'1,5 emploi. Le logement social représente actuellement un montant de travaux considérable dans l'ensemble des outre-mer et, selon les estimations de l'Union Sociale pour l'Habitat, près de 18 000 emplois directs et indirects seraient liés à l'activité du logement social<sup>17</sup>.
- (56) Vu ce qui précède, **il peut être considéré que la mesure notifiée est nécessaire pour atteindre les objectifs envisagés, c.-à-d. le soutien et l'augmentation du nombre des logements sociaux dans les DOM, par les autorités françaises.**

### **3.2.3. Caractère approprié de l'aide**

- (57) Pour remédier aux défaillances du marché constatées et contribuer à la réalisation des objectifs d'intérêt commun qu'elle poursuit, la mesure de financement des risques proposée doit constituer un instrument approprié et doit en même temps être la mesure qui génère le moins de distorsions de concurrence.
- (58) Vu les résultats de l'introduction en 2009 de la mesure de défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer, et leur comparaison avec les résultats des outils utilisés pour

---

<sup>15</sup> Le nombre de logements sociaux dans les DOM est passé de 4 814 en 2009 à 7 386 en 2012.

<sup>16</sup> Passant de 1 285 LLTS à 2 771.

<sup>17</sup> Rapport d'information du Sénat (No 628) du 5 juin 2013, conclusion des travaux du groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer.

le financement de telles opérations dans les DOM auparavant, il peut être considéré que l'instrument fiscal utilisé est approprié.

- (59) Comme indiqué à la description du régime, une opération de construction de logements sociaux s'équilibre avec les trois principales sources de financement, en particulier l'aide budgétaire (LBU), les prêts contractés auprès de la caisse de dépôts et consignations (CDC) et l'aide fiscale. Selon les projets, la LBU et la défiscalisation interviennent chacune à des taux plus ou moins élevés avec pour objectif principal d'équilibrer l'opération du financement des investissements en logement social.
- (60) Selon les informations fournies par les autorités françaises, la mesure notifiée a été estimée comme un instrument fiscal "sur mesure" qui a connu des évolutions lui permettant une interaction optimisée avec l'outil de financement central de logement social, la ligne budgétaire unique (LBU). La défiscalisation a permis une optimisation de l'emploi des crédits budgétaires de la LBU entre les différents besoins relevant de la politique de logement social, et leur orientation vers des opérations pour lesquelles la défiscalisation n'intervient pas. La LBU couvre des besoins composites (résorption de l'Habitat Insalubre RHI, foncier, construction neuve, réhabilitation) pour lesquels la demande sociale est forte et qu'il convient de couvrir. La mobilisation de la défiscalisation sur la construction neuve a permis de mobiliser les crédits budgétaires sur des opérations qui ne bénéficient pas de financement alternatifs. Le nombre d'opérations de réhabilitation et de rénovation du parc social et privé a pu ainsi notablement augmenter dans le cadre d'une stabilisation de la ressource budgétaire globale. Ces synergies entre les différents outils de financement de logements sociaux dans les DOM ont été considérées nécessaires pour structurer des montages financiers permettant une augmentation importante du nombre de logements sociaux.
- (61) De l'autre côté, le complément des opérations de financement des logements sociaux dans les DOM, par les apports générés grâce à la mesure de défiscalisation, a comme effet la sécurisation de l'obtention des prêts indispensables pour l'achèvement des projets.
- (62) Vu ce qui précède, il s'avère qu'il n'était pas possible d'apporter une solution suffisante à la défaillance spécifique du marché constatée au moyen uniquement d'autres instruments d'intervention ne constituant pas des aides d'État. En même temps la synergie entre les différents types de financement des logements sociaux dans les DOM, incluant la LBU, les prêts et l'instrument de défiscalisation, démontre la cohérence de la mesure avec la politique globale des autorités françaises dans ce domaine.
- (63) Il y a lieu de rappeler que la Commission considère généralement comme compatibles avec le marché intérieur les allègements de l'impôt sur le revenu conçus de façon à contenir des limites spécifiques quant au pourcentage maximal du montant investi que l'investisseur peut déclarer aux fins de l'allègement fiscal, ainsi qu'un montant maximal déductible de l'impôt dû par l'investisseur. Dans le cas d'espèce, la mesure fiscale notifiée cible une catégorie précise d'entreprises admissibles, les sociétés et organismes de logement social dans les DOM, et elle a des limites bien spécifiques: plafonnement à 50% du prix de revient des investissements et taux de rétrocession minimum de 70%. En plus la durée pendant laquelle les investisseurs peuvent bénéficier de la mesure est aussi bien délimitée à un maximum de cinq ans, période qui peut être considérée raisonnable<sup>18</sup>. Il y a lieu de noter aussi que la mesure est accessible à tous les investisseurs qui remplissent les conditions fixées, sans discrimination quant à leur lieu d'établissement. Enfin les autorités françaises

---

<sup>18</sup> Selon les lignes directrices des aides au financement des risques, les mesures fiscales doivent être limitées à 10 ans.

garantissent sa publicité suffisante en ce qui concerne son champ et ses paramètres techniques<sup>19</sup>, qui incluent les plafonds nécessaires pour préciser l'avantage maximal que chaque investisseur peut tirer de la mesure, ainsi que le montant maximal de l'investissement qu'il est possible de réaliser dans chaque cas admissible.

- (64) Par ailleurs, la Commission note que les autorités françaises ont pris l'engagement d'évaluer le régime et son efficacité, afin de décider son éventuelle continuation et/ou adaptation de ces mesures.
- (65) Par conséquent, il peut être considéré que la façon dont la mesure est conçue rend la structure de financement efficiente, compte tenu de la stratégie d'investissement des cabinets de défiscalisation, permettant ainsi de garantir la viabilité des opérations. Ainsi, **la mesure proposée constitue un instrument approprié pour remédier aux défaillances du marché constatées et contribuer à la réalisation des objectifs d'intérêt commun qu'elle poursuit.**

#### *3.2.4. Effet incitatif*

- (66) La Commission considère qu'une mesure d'aide d'État ne peut être jugée compatible avec le marché intérieur que si elle a un effet incitatif qui induit une modification du comportement des bénéficiaires de l'aide d'une façon telle que ces derniers fournissent des financements à des entreprises admissibles au-delà des niveaux actuels.
- (67) Vu les résultats de l'introduction de la mesure de défiscalisation en 2009 dans les investissements de logements sociaux dans les DOM, il peut être considéré que cette mesure permet en effet de mobiliser des investissements auprès des sociétés et organismes de logement social dans une proportion importante. Par ailleurs la sélection des cabinets de défiscalisation à travers une procédure de mise en concurrence permet effectivement aux organismes de logement social de sélectionner des cabinets de défiscalisation en fonction de leur capacité à mobiliser des investissements privés supplémentaires.
- (68) L'appréciation de l'effet incitatif est étroitement liée à l'appréciation de la défaillance du marché. En outre, le caractère adéquat de la mesure pour obtenir l'effet de levier à terme dépend de la manière dont elle a été conçue et du parage de risque qui existe dans le montage.
- (69) En conséquence, dès lors que la défaillance du marché a été dûment établie ci-dessus et que la mesure est conçue de façon appropriée, comme expliqué ci-dessus, **il peut être considéré que l'effet incitatif existe.**

#### *3.2.5. Proportionnalité de l'aide*

- (70) Une aide d'État doit être proportionnée à la défaillance du marché à laquelle elle vise à remédier pour atteindre les objectifs d'action fixés. Elle peut être considérée comme proportionnée lorsqu'elle est limitée au minimum nécessaire pour attirer des financements provenant du marché permettant de combler le déficit de financement constaté, sans générer des avantages injustifiés.
- (71) Le montage financier développé par les cabinets de défiscalisation se base sur des données qui permettent d'établir la proportionnalité de la mesure. Le plafonnement de l'avantage fiscal à 50% du prix de revient des coûts de revient et la définition d'un pourcentage minimum de rétrocession de cet avantage fiscal à 70% de ce dernier, ainsi que le paiement

---

<sup>19</sup> Publication des conditions du régime et aide pratique au Bulletin Officiel des Finances Publiques.

des frais de gestion de la part des investisseurs, ont comme conséquence que l'avantage fiscal est plafonné.

- (72) Pour ce qui concerne les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés, avec un taux d'impôt sur les sociétés de 34,43%, pour un taux de rétrocession de 77%, le pourcentage de la part d'aide par projet et par investisseur ne dépasse pas environ 8% (cf. considérant 12).
- (73) Par ailleurs, ce taux est davantage plafonné et limité d'une manière très significative par les plafonds spécifiques imposés par le code général de l'impôt. Comme indiqué ci-dessus, en ce qui concerne spécifiquement les personnes physiques exerçant une activité économique, le plafond est fixé à 18 000 euros par an, ce qui leur permet de se retrouver au-dessous du seuil de 200 000 euros sur une période de trois ans comme prévu par le Règlement *de minimis*. Ainsi, en principe, ces personnes physiques ne bénéficient pas d'une d'aide d'Etat à travers ce régime.
- (74) Enfin les investissements de ce type sont confrontés à deux risques: d'une part celui que la société *ad hoc* ne mène pas à bout le projet et d'autre part celui de l'absence de revenus de la part des locataires sociaux.
- (75) Par conséquent, il peut être considéré que **le montant d'aide provenant de la mesure notifiée est limité au minimum nécessaire** pour attirer les capitaux privés permettant d'obtenir l'effet de levier minimal et de combler le déficit de financement.

### **3.2.6. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre États membres**

- (76) Afin de considérer une mesure d'aide compatible avec le marché intérieur, il y a aussi lieu d'examiner si ses effets négatifs sont suffisamment limités pour que son équilibre général soit positif.
- (77) Le régime notifié répond à la nécessité de soutenir la construction de logements sociaux et très sociaux dans les DOM, en permettant également une diminution des loyers de sortie pour les logements ainsi financés. Ces secteurs, structurellement, se caractérisent par une défaillance du marché, car les investisseurs privés sont moins enclins à financer des investissements dans ce secteur, considérant que c'est plutôt l'État qui octroie des aides directement aux organismes de logement social pour de tels investissements qui ne sont pas rentables en général. D'autant plus que ces investissements se retrouvent dans des régions qui présentent des handicaps structurels et permanents en dehors de la logique entrepreneuriale ordinaire. Vu l'ampleur de la défaillance du marché dans ces régions, il peut être considéré que la mesure notifiée n'a pas d'effets négatifs au niveau du marché de la fourniture de financement des opérations en question mais au contraire a plutôt un effet positif.
- (78) Au niveau des cabinets de montage, nonobstant la conclusion qu'ils ne bénéficient d'aucune aide à travers l'opération, dans la mesure où dans la plupart des cas ces derniers sont choisis à travers une procédure de mise en concurrence par les sociétés et organismes de logement social, la mesure notifiée ne peut pas non plus être considérée comme ayant un effet de distorsion en renforçant ou en entretenant le pouvoir de marché d'un intermédiaire sur le marché en question.
- (79) Au niveau des sociétés et organismes de logement social, il est peu probable que la mesure en question soit susceptible de fausser la concurrence, vu que ces derniers ne peuvent pas

être considérés comme des secteurs qui en l'absence de l'aide sous examen pourraient se développer plus efficacement dans ces régions.

- (80) Au niveau des investisseurs, il y a lieu d'observer que l'avantage fiscal est plafonné et que la mesure de défiscalisation est ouverte à tout investisseur contribuable français, ce qui limite l'éventuel effet négatif sur la concurrence.
- (81) Vu les résultats positifs de la mesure indiqués ci-dessus et les risques limités que son application peut entraîner, **il peut être considéré qu'elle n'affecte pas la concurrence et les échanges entre les États membres d'une manière significative.**

### ***3.2.7. Transparence de l'aide***

- (82) La Commission considère que les États membres, la Commission et les opérateurs économiques et le public doivent avoir facilement accès à tous les actes pertinents et à toutes les informations utiles sur l'aide accordée.
- (83) Dans le respect de l'obligation de transparence, les autorités françaises se sont engagées à publier sur un site web central les informations requises concernant les bénéficiaires du régime notifié.

### ***3.2.8. L'équilibre général entre effets positifs et négatifs***

- (84) Vu ce qui précède, la Commission considère que les effets positifs liés à la réalisation des objectifs d'intérêt commun contrebalancent les effets négatifs potentiels sur les échanges entre États membres et la concurrence.

## **4. CONCLUSION**

La Commission a donc décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide notifiée, au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, lettre c, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la communication à des tiers et la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Greffe Aides d'Etat  
B-1049 Brussels  
Fax: +32 2 29 61242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER  
Membre de la Commission